TRÁCH NHIỆM MỞ RỘNG CỦA NHÀ SẢN XUẤT (EPR): ĐỘNG LỰC THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN

TS. Hà Thị Hồng Vân - Viện Kinh tế Việt Nam và Thế giới

Ths. Lê Minh Quân - Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội

Tóm tắt: *Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (Extended Producer Responsibility - EPR) là một công cụ chính sách để đảm bảo rằng những người sản xuất và nhập khẩu sản phẩm vào thị trường phải chịu trách nhiệm thu gom, tái chế, xử lý các sản phẩm do họ sản xuất ra, qua đó giảm gánh nặng tài chính quản lý chất thải và tăng tỷ lệ tái chế. Tại Việt Nam, Luật Bảo vệ môi trường 2020 quy định mở rộng trách nhiệm của nhà sản xuất, nhập khẩu (EPR) đối với tái chế, xử lý chất thải xuyên suốt vòng đời. Kinh tế tuần hoàn (KTTH) là mô hình kinh tế đặc biệt chú trọng đến quản lý và tái tạo tài nguyên theo một vòng khép kín, tránh tạo ra phế thải và ô nhiễm môi trường. Như vậy, EPR và kinh tế tuần hoàn có mối quan hệ mật thiết với nhau, không thể có kinh tế tuần hoàn nếu không có EPR, và EPR là động lực để thúc đẩy nền kinh tế tuần hoàn. Để nền KTTH vận hành và phát triển, phải hướng đến giảm thiểu - tái chế - tái sử dụng. EPR chính là công cụ hữu ích để kích hoạt nền kinh tế tuần hoàn, trong đó, doanh nghiệp là động lực trung tâm.*

Từ khóa: *EPR, bảo vệ môi trường, trách nhiệm mở rộng, trách nhiệm doanh nghiệp*

1. Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR)

EPR là cách tiếp cận chính sách môi trường, trong đó trách nhiệm của nhà sản xuất đối với sản phẩm được mở rộng đến giai đoạn chất thải trong vòng đời sản phẩm. Trên thực tế, EPR liên quan đến việc các nhà sản xuất phải chịu trách nhiệm trong quản lý sản phẩm sau khi trở thành chất thải, bao gồm: thu thập chất thải, xử lý trước (như phân loại, chuẩn bị cho tái sử dụng, thu hồi hoặc thải bỏ giai đoạn cuối). Các hệ thống EPR cho phép các nhà sản xuất thực hiện trách nhiệm của mình, thông qua nguồn lực tài chính cần thiết hoặc thực hiện các khía cạnh vận hành quá trình từ cộng đồng (municipalities). Trách nhiệm có thể là tự nguyện hoặc bắt buộc. EPR có thể thực hiện riêng lẻ hoặc kết hợp.

EPR tìm cách chuyển gánh nặng quản lý chất thải từ Chính phủ sang thành trách nhiệm của các đơn vị tạo ra chất thải. Điều này sẽ dẫn đến việc nội hóa chi phí xử lý quản lý chất thải vào trong chi phí sản xuất sản phẩm, giảm lượng rác thải ra môi trường và tăng khả năng tái chế và tái sử dụng. EPR đặc biệt chú trọng giảm tác động môi trường ở giai đoạn sau khi tiêu dùng sản phẩm. Hai đặc trưng chủ yếu của chính sách EPR là: Trách nhiệm đối với sản phẩm ở giai đoạn sau tiêu dùng được chuyển lên giai đoạn trên trong chuỗi sản xuất - tiêu dùng, tức là chuyển lên cho người sản xuất; EPR khuyến khích người sản xuất cân nhắc đến vấn đề môi trường ngay từ khâu thiết kế sản phẩm.

Các công cụ chính sách về EPR trong vòng đời sản phẩm có thể là các yêu cầu thu hồi lại sản phẩm (với mục tiêu cụ thể); các công cụ kinh tế và thị trường (đặt cọc - hoàn trả); phí thải bỏ, thuế nguyên vật liệu (đối với nguyên vật liệu khó tái chế và độc hại), thuế, trợ giá; các quy định và tiêu chuẩn (tỉ lệ tái chế tối thiểu, thiết kế vì môi trường); các công cụ về thông tin (yêu cầu báo cáo, dán nhãn sản phẩm, thông báo với khách hàng về trách nhiệm của nhà sản xuất và phân loại rác, thông báo cho các nhà tái chế về các nguyên vật liệu sử dụng trong sản phẩm) (OECD, 2016).

EPR là một công cụ chính sách dựa trên nguyên tắc "người gây ô nhiễm phải trả tiền", trong đó yêu cầu những nhà sản xuất và nhập khẩu sản phẩm vào thị trường (gọi chung là các công ty có nghĩa vụ) phải chịu trách nhiệm thu gom, tái chế, xử lý các sản phẩm do họ sản xuất hoặc nhập khẩu, qua đó giảm gánh nặng tài chính trong quản lý chất thải và tăng tỷ lệ tái chế.

2. Mối quan hệ giữa EPR và kinh tế tuần hoàn

1) Giảm chi phí, chia sẻ gánh nặng môi trường

EPR sẽ dẫn dắt nhà sản xuất nội hóa chi phí quản lý chất thải vào trong chi phí sản phẩm. Quá trình này sẽ thúc đẩy nhà sản xuất tìm cách giảm lượng rác thải ra môi trường và tăng khả năng tái chế và tái sử dụng các bao bì đóng gói. Đặc biệt, với trách nhiệm mở rộng này, nhà sản xuất sẽ thay đổi tư duy về chuỗi sản xuất - tiêu dùng.

Với cách tiếp cận này, EPR được chứng minh là có hiệu quả trong:

- Chia sẻ gánh nặng tài chính và/ hoặc một phần trách nhiệm quản lý chất thải rắn từ chính quyền địa phương và người nộp thuế nói chung sang cho Nhà sản xuất;

- Thúc đẩy cải tiến sản phẩm theo hướng tiết kiệm nguyên liệu, giảm sử dụng các dạng nguyên liệu độc hại, khó tái chế, tối ưu hoá thiết kế thuận tiện cho việc thu gom, phân loại, tháo dỡ và tái chế… (thiết kế vì môi trường);

- Giúp tiết kiệm tài nguyên thông qua giảm chất thải, tăng tái chế (kinh tế tuần hoàn);

-Tạo ra các cơ hội kinh tế trong suốt các giai đoạn khác nhau của vòng đời sản phẩm, đặc biệt là ngành công nghiệp và dịch vụ môi trường trong quản lý và xử lý chất thải.

2) Thúc đẩy kinh tế tuần hoàn

EPR là yếu tố quan trọng hàng đầu trong mô hình kinh tế tuần hoàn, một mô hình kinh tế bảo đảm sự phát triển bền vững và tối ưu được các lợi thế cũng như sự tác động, hỗ trợ qua lại lẫn nhau của các yếu tố trong nền kinh tế. Thông qua việc xây dựng cơ chế tham gia cho các doanh nghiệp tham gia chuỗi giá trị của các sản phẩm, bao bì thuộc diện phải thu hồi, tái chế mà các lợi ích của nhà sản xuất, nhà nhập khẩu, nhà tái chế được tối ưu hóa. Cải thiện kinh doanh và thu hút đầu tư để phát triển hơn nữa lĩnh vực tái chế và xử lý chất thải. Góp phần tạo ra việc làm và việc làm chất lượng cao trên bình diện thu nhập, trình độ và điều kiện làm việc. Giảm phụ thuộc vào nhập khẩu nguyên

liệu thô và nâng cao sức cạnh tranh của nguyên liệu thứ cấp. Hỗ trợ du lịch thông qua môi trường trong sạch hơn.

EPR giúp tái cấu trúc hệ thống quản lý chất thải hiện nay. Từ đó tạo cơ sở để hình thành ngành công nghiệp tái chế hiện đại, điều hướng các nguồn rác thải phục vụ tái chế vào các cơ sở tái chế thân thiện môi trường. Từ đó, cơ chế EPR là nền tảng quan trọng cho nền kinh tế tuần hoàn mà chúng ta đang hướng đến.

Cơ chế này bảo đảm sự tuần hoàn tài nguyên, khép vòng giữa chất thải và nguồn nguyên liệu đầu vào sản xuất. Do đó, giảm phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên cũng như giảm việc nhập khẩu phế liệu từ nước ngoài.

Thực hiện EPR để không phải hy sinh lợi ích kinh tế để đạt được các mục tiêu về môi trường. Ngược lại, sẽ có tác động tích cực tạo việc làm, tiết kiệm tài nguyên, giúp gia tăng lợi ích của doanh nghiệp và cả xã hội.

Tuy nhiên, để thực hiện EPR thành công và xây dựng được các mô hình KTTH, doanh nghiệp sẽ gặp không ít thách thức từ công nghệ, vốn, thời gian và chi phí cơ hội. Ngoài ra, còn có các thách thức khác từ phía cộng đồng xã hội như: thói quen tiêu dùng và thải bỏ sản phẩm; tuần hoàn tài nguyên mà trong đó thách thức nhất là sự đồng bộ, thống nhất trong thiết kế sản phẩm giữa các nhà sản xuất; hình thành các chuỗi giá trị của mô hình KTTH.

3. Kinh nghiệm của một số nước về cơ chế EPR theo nguyên tắc kinh tế tuần hoàn

3.1. Kinh nghiệm quốc tế

Cách tiếp cận của EPR được ghi nhận từ rất sớm trên thế giới (như Bottle Bill được áp dụng ở Vermont, Mỹ từ năm 1953). Nhưng chỉ đến năm 1990 EPR mới được Thomas Lindhqvist hệ thống hóa thành nguyên tắc và định nghĩa trong Báo cáo gửi Bộ Môi trường Thụy Điển về nghiên cứu tác động môi trường của các sản phẩm.

Tổ chức Hợp tác và Phát triển (OECD) thống kê từ năm 1970 đến 2015, có đến 384 chính sách EPR đã được phát triển, trong đó, hơn 70% là chỉ từ năm 2001.

Châu Âu và Bắc Mỹ là nơi áp dụng EPR cao nhất, chiếm tới 90% số chính sách EPR đã phát triển.

Các sản phẩm áp dụng EPR cũng rất đa dạng, trong đó nhiều nhất là các thiết bị điện, săm lốp, bao bì, các phương tiện giao thông, pin, ắc quy.

Để đạt được mục tiêu của EPR, các nhà hoạch định chính sách thường thiết lập một loạt công cụ chính sách bổ trợ cho nhau. Do đó, EPR thường được mô tả như một tổ hợp các chính sách hơn là một chính sách riêng lẻ.

Hiện có rất nhiều các công cụ chính sách có thể được sử dụng cho EPR, OECD chia thành 4 nhóm chính bao gồm: Yêu cầu thu hồi sản phẩm sau sử dụng hoặc thải bỏ (với tỷ lệ mục tiêu thu gom, tái chế cụ thể); Các công cụ kinh tế và dựa trên thị trường

(khuyến khích tài chính); Quy định và tiêu chuẩn thực hiện: như hàm lượng tái chế tối thiểu; Thiết kế vì Môi trường và các công cụ thông tin.

Trên thế giới, yêu cầu thu hồi chiếm tới 70% các công cụ chính sách được sử dụng, tiếp theo là phí thải bỏ trả trước với 17%, đặt cọc - hoàn trả chiếm 11% và các công cụ khác khoảng 2%.

Việc sử dụng các công cụ chính sách khác nhau và việc kết hợp chúng phụ thuộc nhiều vào bối cảnh quốc gia, mục tiêu ưu tiên cũng như đặc điểm của dòng chất thải. Ví dụ, công cụ đặt cọc - hoàn trả chỉ áp dụng với bao bì mà không phù hợp áp dụng cho dòng chất thải như thiết bị điện tử.

Ở mỗi nước, chính sách EPR có những đặc điểm khác nhau, nhưng đều có những nguyên tắc cơ bản chung. Doanh nghiệp chịu điều tiết bởi cơ chế này nộp một khoản phí tương ứng với loại và khối lượng bao bì sản phẩm bán ra thị trường. Khoản phí này được dùng để chi trả một phần hoặc toàn bộ chi phí thu gom, phân loại, vận chuyển, tái chế rác thải bao bì và cung cấp thông tin cho người tiêu dùng.

Tại Đức, Central Agency là tổ chức chịu trách nhiệm đăng ký các nhà sản xuất sản phẩm bao bì, tiếp nhận và xác minh dữ liệu do nhà sản xuất và các nhà nhập khẩu (các công ty có nghĩa vụ) và các PRO (Packaging Recycling Organization - Liên minh tái chế bao bì) báo cáo, đồng thời theo dõi và đảm bảo cách các công ty có nghĩa vụ tham gia vào hệ thống. Đăng ký, báo cáo dữ liệu và tất cả các hoạt động liên quan của Central Agency là miễn phí cho nhà sản xuất/nhà phân phối ban đầu. Central Agency được tài trợ độc quyền bởi các hệ thống đã được phê duyệt và các giải pháp theo ngành cụ thể. Nhà sản xuất và nhà nhập khẩu phải tuân theo một số điều kiện cơ bản: 1) Các nhà sản xuất và nhà nhập khẩu phải đăng ký với Central Agency trước khi họ có thể bán vật liệu bao bì trên thị trường; 2) Các nhà sản xuất và nhà nhập khẩu phải đăng ký vật liệu bao bì từ doanh nghiệp đến người tiêu dùng với hệ thống EPR trước khi đưa chúng ra thị trường thương mại; 3) Ít nhất mỗi năm một lần, nhà sản xuất và nhà nhập khẩu phải báo cáo khối lượng (tổng trọng lượng) của vật liệu đóng gói mà họ bán trên thị trường, cùng với chi tiết về vật liệu bao bì. Các báo cáo phải được nộp đồng thời cho hệ thống đã chọn của họ và cho Central Agency. Nếu nhà sản xuất không đăng ký hoặc nếu nhà sản xuất phân phối hàng hóa mà họ đã đăng ký không chính xác, nhà sản xuất sẽ phải chịu một khoản tiền phạt có thể lên tới 100.000 EUR cho mỗi trường hợp không tuân thủ. Nếu không tham gia vào bất kỳ hệ thống nào có thể bị phạt tiền lên đến 200.000 EUR.

Tại Đan Mạch, cơ quan đăng ký (DPA-System) do Cơ quan Môi trường Đan Mạch giám sát và lấy kinh phí hoạt động từ phí đăng ký của nhà sản xuất và nhập khẩu. Nhiệm vụ của DPA-System bao gồm: thiết kế và vận hành các sổ đăng ký nhà sản xuất theo luật định; tiếp nhận các đăng ký theo luật định từ tất cả các nhà sản xuất và nhập khẩu có nghĩa vụ; đăng ký các chương trình trách nhiệm tập thể (PRO); tiếp nhận và đăng ký thông tin từ chính quyền địa phương về các địa điểm thu gom ở địa phương; tính toán và thu các khoản phí theo luật định; nhận báo cáo khối lượng từ nhà sản xuất và nhà

nhập khẩu; cung cấp dịch vụ thông tin cho tất cả các bên liên quan. Về tổ chức, DPA-System hiện được quản lý bởi một Ban điều hành gồm 8 thành viên do Bộ trưởng Bộ Môi trường phê chuẩn (2020), gồm Chủ tịch do Bộ trưởng Bộ Môi trường chỉ định và 7 thành viên được giới thiệu từ 7 hiệp hội ngành hàng tiêu biểu. Tất cả các nhà sản xuất và nhà nhập khẩu đã đăng ký phải trả phí cho DPA-System. Các khoản phí này bao gồm việc tài trợ cho hoạt động của DPA-System, bao gồm phí đăng ký, phí hàng năm, phí quản lý và xử lý trường hợp cho các dịch vụ đặc biệt nếu có. Mức phí được Bộ Môi trường ấn định mỗi năm một lần. Các nhà sản xuất/nhập khẩu sẽ không phải trả phí thường niên trong năm đầu tiên, vì không có số lượng báo cáo được đưa ra thị trường trong năm trước. Do đó, số lượng sản phẩm của năm đầu tiên được đưa ra thị trường được sử dụng làm cơ sở tính toán cho năm đầu tiên và năm thứ hai với mức phí tương ứng cho năm 1 và năm 2. Do đó, họ không phải trả 2 lần phí hàng năm và phí hàng năm của năm đầu tiên được miễn trừ.

Tại Hàn Quốc, Tập đoàn Môi trường Hàn Quốc (KECO) - một tổ chức công được thành lập theo luật định, cung cấp giám sát nhiều hoạt động trong chuỗi EPR đối với tất cả các sản phẩm phải tuân theo EPR, bao gồm thu thập dữ liệu về doanh số bán sản phẩm, giám sát và phê duyệt kết quả tái chế và quản lý các khoản vay lãi suất thấp cho các doanh nghiệp tái chế quy mô vừa và nhỏ. Ngoài ra, KECO còn giám sát hoạt động của Tổ chức dịch vụ tuần hoàn tài nguyên (KORA) - một tổ chức phi lợi nhuận được thành lập vào năm 2013 từ các PRO căn cứ theo quy định của Luật tiết kiệm và tái chế tài nguyên 2013. KORA thực hiện các hoạt động hỗ trợ cho hệ thống EPR bao gồm: quản lý đóng góp tài chính EPR từ các nhà sản xuất, nhập khẩu để chi trả cho các đơn vị tái chế, hỗ trợ, giám sát quá trình tái chế để đạt được các tỷ lệ tái chế bắt buộc, cũng như chu trình tuần hoàn tài nguyên (thu gom, phân loại, tái chế…), tìm kiếm thị trường với vật liệu tái chế, hỗ trợ các sáng kiến, truyền thông nâng cao nhận thức… để hướng tới mục tiêu xã hội không chất thải. Về nguồn kinh phí, KORA lấy kinh phí hoạt động từ Tổ chức tái chế Hàn Quốc (KPRC), tức là từ đóng góp của các nhà sản xuất và nhập khẩu.

3.2. Một số mô hình EPR phổ biến

1) Bắt buộc các công ty kinh doanh hàng tiêu dùng, các đơn vị bán lẻ có trách nhiệm thu hồi bao bì sản phẩm đã qua sử dụng

Trong trường hợp này, cần quan tâm cung cấp hệ thống thu gom phù hợp và thông tin cho người tiêu dùng đổi trả lại bao bì.

Sau khi được thu hồi, rác thải bao bì thuộc sở hữu của doanh nghiệp. Trách nhiệm thu hồi như vậy cần phải đi kèm với những mục tiêu định lượng về thu gom phân loại và tái chế theo từng loại chất thải.

Khung pháp lý có thể để ngỏ cho doanh nghiệp lựa chọn tự mình thực hiện trách nhiệm này, có nghĩa là doanh nghiệp tự tổ chức các kênh thu gom, phân loại và tái chế của

riêng mình. Hoặc doanh nghiệp chuyển giao trách nhiệm này cho một Tổ chức trách nhiệm nhà sản xuất thay mặt cho các thành viên để quản lý chung.

2) Đóng phí trước cho thu gom và tái chế

Thường được gọi là "phí" - không phải theo nghĩa nộp vào ngân sách công mà nộp cho một PRO do tư nhân hoặc nhà nước quản lý.

Như vậy có nghĩa là doanh nghiệp nộp một khoản đóng góp tài chính nhất định cho mỗi đơn vị bao bì đưa ra thị trường, nhằm chi trả cho việc thu gom, phân loại và tái chế khi bao bì trở thành rác thải.

Để tránh nhầm lẫn, khung pháp lý cần định nghĩa rõ ràng đối tượng doanh nghiệp nào trong chuỗi rác thải bao bì cần phải nộp những khoản đóng góp tài chính như vậy.

3) Hệ thống đặt cọc - hoàn trả

Cụ thể khi người tiêu dùng mua một cái chai, họ đặt cọc một khoản tiền cho điểm bán. Khi nào người tiêu dùng đem chai rỗng trả cho điểm bán thì sẽ nhận lại tiền đặt cọc. Do đó, người tiêu dùng có động lực tài chính để đem trả bao bì bỏ đi.

Có những hệ thống đặt cọc- hoàn trả quy mô lớn cho vỏ đồ uống bằng nhựa và thủy tinh có thể tái sử dụng và chỉ sử dụng một lần (ví dụ ở Đức và Đan Mạch). Chi phí vận hành và đầu tư hạ tầng của hệ thống đặt cọc - hoàn trả cần phải do các doanh nghiệp đưa vỏ chai ra thị trường chi trả.

Những hệ thống đặt cọc -hoàn trả quy mô nhỏ cũng có thể được các doanh nghiệp đơn lẻ sử dụng (ví dụ, bình đựng nước uống to tại Việt Nam) hoặc tại các cửa hàng đồ ăn, các lễ hội…

4) Cung cấp thông tin và nâng cao nhận thức cộng đồng

Người dân cần biết họ nên phân loại rác thải như thế nào, có thể bỏ ở đâu để được thu gom, tái chế hoặc xử lý một cách an toàn cho môi trường.

Do đó, khung pháp lý cần làm rõ đối tượng chịu trách nhiệm cung cấp thông tin nâng cao nhận thức. Thông thường, đây là sự hợp tác giữa Tổ chức trách nhiệm nhà sản xuất, chính quyền địa phương và các tác nhân khác ví dụ như cơ sở bán lẻ.

4. Chính sách EPR tại Việt Nam

4.1. Sơ lược về sự ra đời công cụ EPR tại Việt Nam

Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15/11/2004 của Bộ Chính trị về BVMT trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước Đảng ta đã có chủ trương "Từng bước áp dụng các biện pháp buộc các cơ sở sản xuất, nhập khẩu phải thu hồi và xử lý sản phẩm đã qua sử dụng do mình sản xuất, nhập khẩu".

Đây là chính sách áp dụng mô hình mở rộng trách nhiệm của nhà sản xuất (EPR), được thể chế hóa tại Luật BVMT năm 2005 với quy định về thu hồi, xử lý sản phẩm hết hạn

sử dụng hoặc thải bỏ (Điều 67), quy định cụ thể tại Quyết định số 50/2013/QĐ-TTg ngày 9/8/2013 của Thủ tướng Chính phủ quy định về thu hồi và xử lý sản phẩm thải bỏ.

Luật BVMT năm 2014 tiếp tục quy định về thu hồi sản phẩm thải bỏ và thu hồi năng lượng từ chất thải (Điều 87) và được quy định chi tiết thi hành tại Quyết định số 16/2015/QĐ-TTg ngày 22/5/2015 của Thủ tướng Chính phủ quy định về thu hồi, xử lý sản phẩm thải bỏ; Thông tư số 34/2017/TT-BTNMT ngày 4/10/2017 của Bộ TNMT quy định về thu hồi, xử lý sản phẩm thải bỏ.

Theo các quy định, các sản phẩm thuộc diện thu hồi sau thải bỏ (bao gồm các nhóm sản phẩm: ắc quy và pin, thiết bị điện, điện tử, dầu nhớt các loại, săm, lốp và phương tiện giao thông).

Quy định nhà sản xuất, nhập khẩu phải phải tự thiết lập hoặc phối hợp với nhà sản xuất, nhập khẩu hoặc phân phối thiết lập các điểm thu hồi. Người tiêu dùng có trách nhiệm tự chuyển đến điểm thu hồi. Không có các quy định về tỷ lệ tái chế bắt buộc và quy cách tái chế bắt buộc.

Nhiều nhà sản xuất đã cam kết và thực thi EPR một cách tự nguyện và trách nhiệm tại Việt Nam như Liêm minh tái chế bao bì Việt Nam gồm các công ty Coca Cola, PepsiCo, Lavie, TH True Milk, Nesle, Suntory Pepsci Co... hay Chương trình Việt Nam Tái chế được thành lập và tài trợ hoạt động bởi Công ty HP, Công ty Apple...

Như vậy, mô hình EPR này là tự nguyện. Do vậy, từ năm 2005 đến 2020, EPR chưa được thực hiện hiệu quả. Các công ty được coi là hoàn thành trách nhiệm khi thiết lập các điểm và công bố điều kiện để thu hồi. Qua khảo sát cho thấy, một số công ty đã thiết lập các điểm thu hồi và thông báo việc thu hồi. Tuy nhiên, điểm thu hồi được thiết lập còn ít, các điều kiện thông báo thu hồi có điều kiện rất cao.

Kết quả, trong hơn 15 năm thực hiện quy định về trách nhiệm thu hồi sản phẩm thải bỏ, nhà sản xuất, nhập khẩu không thu hồi được các sản phẩm thải bỏ nào.

4.2. Luật Bảo vệ môi trường 2020 hoàn thiện quy định EPR

Luật Bảo vệ môi trường 2020 có nhiều cải cách đột phá và thay đổi lớn trong tiếp cận chính sách môi trường. Một trong những thay đổi đột phá và đáng chú ý là quy định về trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (Extended Producer Responsiblity - EPR).

EPR là quy định được kế thừa từ quy định thu hồi, xử lý sản phẩm thải bỏ nhưng với cách tiếp cận hoàn toàn mới - tiếp cận dưới góc độ là một công cụ kinh tế. EPR là một công cụ kinh tế, nhằm tìm kiếm giải pháp tài chính xử lý vấn đề quản lý chất thải, tăng cường tái chế, giúp Chính phủ đạt được mục tiêu về môi trường mà không cần tăng thuế hay phí môi trường.

Theo đó trách nhiệm của nhà sản xuất một loại sản phẩm được mở rộng tới giai đoạn thải bỏ trong vòng đời của sản phẩm đó.

Về trách nhiệm tái chế chất thải *(Điều 54)* sẽ đặt ra tỷ lệ và quy cách tái chế bắt buộc đối với một số sản phẩm, bao bì đóng gói, bao gồm: Bao bì đóng gói sản phẩm; Pin, ắc quy; Điện và điện tử; Săm lốp; Dầu nhờn; Phương tiện giao thông

Hình 1. Đối tượng thực hiện trách nhiệm tái chế sản phẩm, bao bì

Hình 2. Đối tượng thực hiện trách nhiệm thu gom, xử lý

Về trách nhiệm xử lý chất thải *(Điều 55)* sẽ áp dụng với các sản phẩm như: Bao bì thuốc bảo vệ thực vật, thuốc trừ sâu; Kẹo cao su; Thuốc lá điếu; Tã bỉm, khăn ướt dùng 1 lần; Một số sản phẩm có sử dụng thành phần nhựa làm nguyên liệu sản xuất (bao gồm nhựa dùng một lần).

Những điểm mới và các quy định cụ thể với nhà sản xuất, nhà nhập khẩu:

Thứ nhất: Quy định về tỷ lệ tái chế bắt buộc và quy cách tái chế bắt buộc

Điều 54, Luật BVMT năm 2020 quy định tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu (nhà sản xuất, nhập khẩu) sản phẩm, bao bì có giá trị tái chế phải thực hiện tái chế theo tỷ lệ và quy cách tái chế bắt buộc. Theo đó, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT năm 2020 (Nghị định số 08/2022/NĐ-CP) xác định: Tỷ lệ tái chế bắt buộc là tỷ lệ khối lượng sản phẩm, bao bì tối thiểu phải được tái chế theo quy cách tái chế bắt buộc trên tổng khối lượng sản phẩm, bao bì sản xuất và đưa ra thị trường, khối lượng nhập khẩu sản phẩm, bao bì trong năm thực hiện trách nhiệm. Tỷ lệ tái chế bắt buộc trong 3 năm đầu tiên được quy định tại Nghị định số 08/2022/NĐ-CP và được điều chỉnh 3 năm một lần theo hướng tăng dần. Tỷ lệ tái chế bắt buộc cao nhất được áp dụng đối với bao bì nhôm, chai nhựa PET ở mức 22% và thấp nhất là phương tiện giao thông ở mức 0,5%. Tỷ lệ này chỉ bằng 1/3 tỷ lệ tái chế của các quốc gia ở châu Âu từ những năm 80 và 90 của thế kỷ XX, đối với phương tiện giao thông thì chỉ bằng 1/5 của Châu Âu thời điểm mới bắt đầu áp dụng EPR.

Về quy cách tái chế, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP quy định các nguyên, vật liệu phải thu hồi được tối thiểu là 40%, tỷ lệ này không phải là tỷ lệ tái chế bắt buộc như đã nêu ở trên. Ví dụ, khi tái chế một chiếc máy tính thì vật liệu nhựa, kim loại... trong máy tính đó phải được thu hồi để tái chế tối thiểu là 40% khối lượng vật liệu của máy tính đó, còn lại sẽ phải xử lý theo quy định. Tỷ lệ thu hồi này đã thấp hơn khoảng 15 - 30% so với châu Âu ở giai đoạn bắt đầu áp dụng EPR. Việc thu hồi tối thiểu này phải bảo đảm quy cách tái chế theo quy định của Nghị định số 08/2022/NĐ-CP. Ví dụ: bao bì nhựa phải được tái chế thành một trong ba cách thức: (1) Sản xuất hạt nhựa tái sinh sử dụng làm nguyên liệu sản xuất cho các ngành công nghiệp; (2) Sản xuất sản phẩm khác (bao gồm cả xơ sợi PE); (3) Sản xuất hóa chất (trong đó có dầu).

Thứ hai, quy định phương pháp thực hiện trách nhiệm tái chế của nhà sản xuất, áp dụng triệt để các nguyên tắc thị trường

Theo quy định tại khoản 2 Điều 54 của Luật BVMT, nhà sản xuất, nhập khẩu được lựa chọn hình thức (tự) tổ chức tái chế sản phẩm, bao bì hoặc hình thức đóng góp tài chính vào Quỹ BVMT Việt Nam để hỗ trợ tái chế sản phẩm, bao bì.

Nghị định quy định cụ thể hóa hình thức tổ chức tái chế sản phẩm, bao bì thành bốn cách, bao gồm: (1) Tự thực hiện tái chế; (2) Thuê đơn vị tái chế để thực hiện tái chế; (3) Ủy quyền cho tổ chức trung gian để tổ chức thực hiện tái chế; (4) Kết hợp cách thức nêu trên.

Hình thức (tự) tổ chức tái chế sản phẩm bao bì là hình thức áp dụng triệt để nguyên tắc thị trường trong thực hiện trách nhiệm của nhà sản xuất, theo đó, nếu nhà sản xuất thấy việc tổ chức tái chế có lợi thì lựa chọn để thực hiện trách nhiệm của mình. Để thực hiện trách nhiệm, nhà sản xuất, nhập khẩu phải đăng ký kế hoạch và báo cáo kết quả tái chế trước ngày 31/3 hàng năm với Bộ Nông nghiệp và Môi trường.

Trong trường hợp nhà sản xuất, nhập khẩu thấy việc tổ chức tái chế không có lợi hoặc chưa có điều kiện thực hiện thì có quyền lựa chọn hình thức đóng góp tài chính vào Quỹ BVMT Việt Nam để hỗ trợ tái chế sản phẩm, bao bì. Khi đóng góp vào Quỹ BVMT Việt Nam thì nhà sản xuất hoàn thành nghĩa vụ tái chế của mình. Quỹ BVMT Việt Nam sử dụng kinh phí này để hỗ trợ hoạt động thu gom, vận chuyển, tái chế, xử lý sản phẩm bao bì và chi phí quản lý hành chính hỗ trợ thực hiện trách nhiệm tái chế của nhà sản xuất, nhập khẩu. Mức đóng góp tài chính phụ thuộc vào tỷ lệ tái chế bắt buộc, lượng sản phẩm, bao bì đưa ra thị trường và định mức chi phí tái chế.

Thứ ba, quy định việc tổ chức thực hiện bảo đảm sự đồng thuận theo cơ chế ba bên: nhà nước, doanh nghiệp và tổ chức xã hội, môi trường

Bộ Nông nghiệp và Môi trường là cơ quan quản lý nhà nước đối với việc thực hiện trách nhiệm tái chế của nhà sản xuất, nhập khẩu. Cơ quan tư vấn, giúp Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Môi trường quản lý, giám sát, hỗ trợ việc thực hiện trách nhiệm của nhà sản xuất, nhập khẩu thì có Hội đồng EPR quốc gia; thành phần gồm các Bộ: Nông nghiệp và Môi trường, Tài chính, Công Thương, Y tế…; đại diện các nhà sản xuất, nhập khẩu; đại diện đơn vị tái chế, đơn vị xử lý chất thải và đại diện tổ chức xã hội, môi trường có liên quan. Hội đồng EPR quốc gia có văn phòng giúp việc đặt tại Bộ Nông nghiệp và Môi trường, làm việc theo chế độ kiêm nhiệm. Việc thành lập cơ quan giúp việc Hội đồng EPR quốc gia là cần thiết để thực hiện các hoạt động nghiệp vụ trong tổ chức vận hành hệ thống EPR như thực hiện nghiệp vụ về đăng ký kế hoạch tái chế và báo cáo kết quả tái chế để có các biện pháp giám sát, bảo đảm việc thực hiện tái chế theo tỷ lệ và quy cách bắt buộc, quản trị dữ liệu về EPR… Việc có Văn phòng giúp việc này là yêu cầu tất yếu của mô hình quản lý vận hành hệ thống EPR của các nước trên thế giới, trong đó đối với châu Âu là tổ chức clearinghouse, ở Hàn Quốc là Tập đoàn Môi trường Hàn Quốc (KECO), Quỹ Tái chế ở Đài Loan (Trung Quốc).

Việc thành lập Hội đồng EPR quốc gia và Văn phòng giúp việc quốc gia nhằm thực hiện Nghị quyết số 18 của Trung ương (chuyển một số nhiệm vụ và dịch vụ hành chính công mà Nhà nước không nhất thiết phải thực hiện cho doanh nghiệp, các tổ chức xã hội đảm nhiệm); thực hiện Nghị quyết số 19 của Trung ương (thúc đẩy xã hội hóa trong việc cung cấp các dịch vụ sự nghiệp công). Quy định này cũng nhằm thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2021-2030 (chuyển giao những công việc mà cơ quan hành chính nhà nước không nên làm hoặc làm hiệu quả thấp cho xã hội, các tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ đảm nhận).

4. Giải pháp thực hiện EPR hướng tới kinh tế tuần hoàn trong các doanh nghiệp

Kinh nghiệm quốc tế trên thực tế cho thấy, các quốc gia đã sử dụng nhiều hình thức quản lý đa dạng cho các chương trình EPR trên các loại sản phẩm khác nhau. Vai trò của các bên trong hệ thống EPR cơ bản có thể khái quát như sau: các cơ quan nhà nước thiết lập, thực thi và đánh giá chính sách cũng như giám sát và chứng nhận những người tham gia; các PRO tổ chức và quản lý việc thu gom và tái chế các sản phẩm thải bỏ thay cho các nhà sản xuất, nhập khẩu; các cơ quan đăng ký thu thập dữ liệu và phân bổ không gian cung cấp dịch vụ (thường khi có nhiều PRO cạnh tranh nhau); các công ty quản lý chất thải và các chính quyền địa phương cung cấp dịch vụ thu gom và xử lý; ở các nền kinh tế đang phát triển là sự phổ biến của khu vực tái chế không chính thức.

Qua tham khảo và phân tích kinh nghiệm các nước liên quan, có thể thấy mô hình cơ quan đăng ký EPR thực hiện 2 vai trò chính: cơ quan đăng ký đối với nhà sản xuất và PRO; điều phối thông tin và hoạt động khi có nhiều PRO cạnh tranh nhau. Đây là mô hình phổ biến và có nhiều ưu điểm để triển khai hiệu quả hệ thống EPR với bao bì nói riêng, cũng như với các dòng sản phẩm khác. Do đó, việc thiết lập và tổ chức của Văn phòng EPR Việt Nam cũng nên đi theo hướng giống như ở các nước nói trên. Văn phòng EPR Việt Nam cũng sẽ thực hiện các chức năng thu thập thông tin đăng ký, báo cáo dữ liệu từ các nhà sản xuất, PRO và các bên cần thiết khác, điều phối hoạt động của hệ thống và phát hiện, báo cáo các nhà sản xuất trốn tránh nghĩa vụ để xử lý vi phạm.

Ngoài ra, Văn phòng EPR Việt Nam trên cơ sở vai trò, nhiệm vụ của mình sẽ thực hiện trách nhiệm hỗ trợ, đề xuất với Hội đồng EPR quốc gia và cơ quan quản lý chuyên trách về tiếp nhận, tổng hợp và tổ chức thẩm tra hồ sơ đề nghị của cơ quan, tổ chức có nhu cầu được hỗ trợ tài chính cho hoạt động tái chế, thu gom, xử lý chất thải trình Hội đồng EPR quốc gia; thông báo và ký kết hợp đồng hỗ trợ với các cơ quan, tổ chức được nhận hỗ trợ tài chính, tổ chức hỗ trợ tái chế, xử lý chất thải cho nhà sản xuất, nhập khẩu đã đóng góp tài chính, và thực hiện các hoạt động liên quan khác như tuyên truyền nâng cao nhận thức, nghiên cứu, hợp tác với các đơn vị, tổ chức trong và ngoài nước liên quan… Đây cũng là các chức năng mà nhiều cơ quan đăng ký trên thế giới đang đảm nhiệm.

Do vậy, để thực hiện tốt quy định EPR tại Việt Nam, cần xác định rõ trách nhiệm của doanh nghiệp trong chuỗi giá trị. Trách nhiệm của doanh nghiệp trong chuỗi giá trị nhựa (doanh nghiệp sản xuất, nhập khẩu, doanh nghiệp tiêu dùng sản phẩm và người sử dụng sản phẩm) cần xác định rõ nhằm đảm bảo công bằng khi thực hiện trách nhiệm tái chế, xử lý chất thải.

Đảm bảo việc áp dụng EPR không tạo nên rào cản cho doanh nghiệp trong việc tăng chi phí sản xuất, giảm cạnh tranh: nhiều doanh nghiệp lo ngại về mức đóng phí sẽ tăng giá thành sản phẩm, giảm khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp và mức phí đề xuất chưa phù hợp. Đảm bảo việc xác định mức phí phù hợp sẽ giúp doanh nghiệp triển khai đầy đủ nghĩa vụ trong thời gian tới.

Tài liệu tham khảo

1. British Columbia Ministry of the Environment (2006). Recycling Regulation Guide, B.C.M. o. t. Environment.
2. Chính phủ (2019). Phân loại làng nghề theo ngành nghề sản xuất
3. D.C. Wilson, et al. (2011). Review article: Extended producer responsibility for packaging wastes and WEEE - A comparison of implementation and the role of local authorities across Europe. Waste Management and Research, **29(5)**, pp.455-479.
4. Hiệp hội nhựa Việt Nam (2019). Báo cáo ngành nhựa Việt Nam.
5. Kim Thị Thúy Ngọc và cs (2023). Đánh giá tính khả thi và mức độ sẵn sàng tham gia Chương trình Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR) tại Việt Nam. Viện Chiến lược và chính sách tài nguyên và môi trường.
6. Nguyễn Minh Khoa (2022). Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất liên quan đến tái chế và xử lý bao bì nhựa. Tạp chí Khoa học và Công nghệ Việt Nam, số 11/2022.
7. Quoden (2014), Experience from packaging recovery organizations in Europe. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).
8. Tạ Thị Yến (2020). Nghiên cứu đánh giá phát thải tại làng nghề tái chế nhựa Triều Khúc và đề xuất giải pháp. Tạp chí môi trường 2020
9. UNEP (2019) Draft practical manual on Extended Producer Responsibility
10. V. Monier, et al. (2014). Case study on packaging in the United Kingdom", Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR). European Union, Environment Directorate, Brussels, Belgium.
11. Viện Nghiên cứu Chiến lược, Chính sách Công Thương (2020). Báo cáo kết quả thực hiện năm 2020 về điều tra, đánh giá tổng thể về ngành nhựa, tái chế nhựa; đề xuất chính sách quản lý và tái chế chất thải nhựa.